

---

**Mercedes Muñoz Saldaña**

mms@unav.es

Profesora Titular. Facultad de  
Comunicación. Universidad de  
Navarra. España.

---

**Ana Azurmendi**

aazur@unav.es

Profesora Titular. Facultad de  
Comunicación. Universidad de  
Navarra. España.

---

**Recibido**

4 de noviembre de 2015

**Aprobado**

3 de junio de 2016

---

© 2016

**Communication & Society**

ISSN 0214-0039

E ISSN 2386-7876

doi: 10.15581/003.29.4.sp.45-58

www.communication-society.com

---

2016 – Vol. 29(4)

pp. 45-58

---

**Cómo citar este artículo:**

Muñoz Saldaña, M. & Azurmendi, A.  
(2016). El papel de las televisiones  
públicas autonómicas en el  
desarrollo de la gobernanza  
multinivel en Europa.  
*Communication & Society* 29(4), 45-  
58.

Este artículo está vinculado al Proyecto  
de Investigación I+D+I (2013-2016):  
"Transformación de la televisión  
regional en España: debilitamiento del  
servicio público y perspectivas de  
desarrollo tecnológico en un contexto  
de crisis" (Ref. CS02013-42270-R).

## El papel de las televisiones públicas autonómicas en el desarrollo de la gobernanza multinivel en Europa

### Resumen

La crisis del sector audiovisual de servicio público ha coincidido en el tiempo con la crisis de legitimidad sufrida por los gobiernos e instituciones europeos. Los esfuerzos por superar la crisis política han dado lugar a numerosos documentos sobre gobernanza que inciden en dos cuestiones: la necesidad de redefinir los procesos de decisión y acción democrática bajo los principios de apertura, transparencia, cooperación, inclusividad y coherencia; y por otro, la urgencia de fomentar la participación ciudadana. La aprobación por parte del Comité de las Regiones, en abril de 2014, de la Carta de Gobernanza Multinivel en Europa representa una oportunidad para analizar estos objetivos y estudiar su conexión con el futuro de los entes públicos audiovisuales autonómicos. Este estudio analiza dicha conexión y, en concreto, su reflejo en la legislación audiovisual autonómica vigente de: Cataluña, País Vasco y Galicia.

### Palabras clave

Servicio público audiovisual, gobernanza, televisión  
autonómica, participación

### 1. Introducción: estado de la cuestión, justificación y metodología

El Comité de las Regiones (en adelante, CDR) europeo aprobó el 3 de abril de 2014, apoyado por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, la Carta de Gobernanza Multinivel en Europa (en adelante, CGM). Tal y como define el CDR, la Carta es un manifiesto político de las ciudades y regiones europeas en el que se invita a todas las autoridades públicas a hacer de la «gobernanza multinivel» una realidad en la elaboración y aplicación diaria de las políticas. Esto supone, en primer lugar, trabajar en asociación entre los diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional y europeo) y aplicar una serie de principios que deberían guiar una eficiente elaboración de las políticas, como participación, cooperación, apertura, transparencia, inclusividad y coherencia, todas ellas condiciones esenciales para garantizar el éxito de las políticas públicas en interés de los ciudadanos.

La CGM carece de obligatoriedad jurídica, pero compromete a sus signatarios a: utilizar el sistema propuesto en la gestión de las políticas públicas; lanzar proyectos en asociación con los sectores público y privado; desarrollar la cooperación territorial; y modernizar su administración. Esta iniciativa es una herramienta más al servicio de la necesaria regeneración democrática de las sociedades europeas. Como se constataba hace más de una década y sigue vigente en la actualidad: “ha quedado claro que los modelos tradicionales de Gobierno ya no se adaptan a la compleja realidad de la sociedad actual y que la credibilidad y legitimidad políticas atraviesan una profunda crisis”, así como que “las instituciones y sistemas que se revelan incapaces de adaptarse a los cambios sociales pierden su razón de ser”<sup>1</sup>.

Por su parte, el futuro de las televisiones públicas autonómicas españolas (definición/misión, financiación y gestión) es un asunto que está, hoy más que nunca, encima de la mesa. La grave crisis económica, la fuerte competencia y la fragmentación del mercado (por la TDT y el consumo multiplataforma) han hecho mella en la justificación de la permanencia de los entes públicos autonómicos. En el apartado regulatorio, la Ley 6/2012, de “Reforma de la Ley General de Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos” exige a estos operadores: no ser un medio de comunicación marginal en el ámbito de su cobertura; cumplir estrictamente con los criterios de eficiencia y de servicio público; y ampliar y actualizar su oferta de servicio público de televisión de proximidad aprovechando los nuevos servicios multiplataforma. La rápida evolución de las televisiones hacia el modelo de distribución multipantalla exige nuevas estrategias de organización, de programación, de distribución y, por tanto, de cumplimiento de la misión de servicio público. Además, el actual proceso de reforma de los dos principales textos europeos sobre regulación audiovisual: la Directiva de servicios de comunicación audiovisual (Directiva 2010/13/UE) y la Comunicación sobre Ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión (2009/C 257/01) desestabilizan si cabe, aún más, el inestable futuro de los operadores públicos regionales.

En este contexto, la investigación realizada plantea como hipótesis la existencia de una conexión entre la apuesta por la implantación de la gobernanza multinivel en Europa y el futuro los operadores públicos autonómicos españoles. El punto de partida de dicha conexión reside en dos de los objetivos señalados por la CGM, los cuales interpelan directamente al ADN de los operadores públicos regionales. En primer lugar, la gobernanza multinivel exige modernizar la administración: aprovechando las soluciones digitales e innovadoras, aumentando la transparencia y la apertura, y ofreciendo servicios públicos de calidad fácilmente accesibles para los ciudadanos. Y, en segundo lugar, implica fomentar la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil en el proceso decisorio, desarrollando en mayor medida la democracia participativa y la ciudadanía activa.

Para el desarrollo de este estudio, en un primer apartado se realiza un breve repaso sistematizado del concepto de gobernanza multinivel y de sus antecedentes directos (gobernanza y buena gobernanza) en el ámbito legislativo y doctrinal para, con posterioridad, estudiar su posible repercusión en la misión y objetivos de las cadenas públicas regionales en el contexto actual teniendo en cuenta dos consideraciones: la definición de servicio público audiovisual y la participación ciudadana. En concreto, se analiza la materialización de dichos objetivos en la legislación audiovisual de tres Comunidades Autónomas: País Vasco (Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del Ente Público de Radio Televisión Vasca); Cataluña (Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la

---

<sup>1</sup> Dictamen del Comité de las Regiones sobre “Las nuevas formas de Gobernanza – Europa: un marco para la iniciativa de los ciudadanos”, DO C 144, de 15.5.2001, p. 1.

Corporación Catalana de Medios Audiovisuales y Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña); y Galicia (Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia y Ley 9/2011, de 9 de noviembre, de los medios de públicos de Comunicación Audiovisual de Galicia).

## 2. Gobernanza, buena gobernanza y gobernanza multinivel

La profundización en el concepto de gobernanza, como nueva forma de gobernar, surge de la reflexión sobre las carencias de los sistemas de gobierno vigentes en la actualidad y por la propia ineficacia y limitaciones de la aplicación de la legislación y de las políticas europeas que constituyen el acervo comunitario. Consciente de dicha crisis la Comisión Europea presentó hace más de una década el Libro Blanco sobre la gobernanza europea<sup>2</sup>, un texto impulsado por la necesidad de mejorar los mecanismos de gobierno, incluida la legislación, de la Unión, pero cuyos interrogantes y respuestas afectan y resultan oportunamente aplicables al gobierno de los Estados Miembros o de las regiones que los componen.

La discusión europea sobre los sistemas y actividades de gobierno ha partido de la paradoja existente entre la responsabilidad por parte de los dirigentes políticos de encontrar solución a los grandes problemas que acucian a la sociedad y su convivencia con la creciente desconfianza por parte de esos mismos ciudadanos en las instituciones y en los políticos a los que compete encontrar dichas soluciones. Esta percepción se da especialmente en el ámbito de las instituciones europeas, pero es común al conjunto de instituciones políticas, incluso en ámbitos geográficos reducidos como ocurre a nivel regional o local tal y como refleja el Eurobarómetro de junio de 2015<sup>3</sup>.

La gobernanza es un concepto que genera fuertes debates doctrinales y con un marcado carácter polisémico; sin embargo, en sus diferentes acepciones o enfoques, refiere a una nueva forma de gobernar los asuntos públicos. Como acertadamente se ha señalado la gobernanza se caracteriza: por la aceptación y la incorporación de la complejidad como elemento inherente al proceso político; los cambios en la posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno; los nuevos instrumentos de gobierno utilizados; así como la participación de diversos actores en el gobierno, el cual ya no se concibe como algo necesariamente centralizado. “La gobernanza implica cooperación, estructuras en red, descentralización, complementariedad entre el sector público y privado, y participación ciudadana. Esta nueva forma de entender el gobierno ha tenido una fuerte incidencia en los gobiernos locales” (Ramírez Nárdiz, 2010: 149).

Algunos estudios recientes, con el objeto de articular un concepto más sistematizado de gobernanza, le atribuyen dos acepciones. Por un lado, como modo de gestión de las políticas públicas en red, que faculta a una pluralidad de actores interesados (stakeholders) para participar en grado variable en la definición, regulación, aplicación y evaluación de las políticas públicas. Y, por otro, en una acepción más amplia, gobernanza equivaldría a buen gobierno<sup>4</sup>. Así, mientras que el gobierno tiene un carácter formal, se articula de arriba abajo y su fundamento es la democracia representativa; sin embargo, la gobernanza “es informal, de abajo arriba, heterárquica o en red, más funcional, favorecedera de la diversidad y fundamentada en la democracia participativa” (Mariscal, 2011: 13).

Las cuestiones planteadas en la última década sobre el tema de la gobernanza han dado lugar a numerosos documentos y estudios cuyo contenido pilota sobre una idea clave: la necesidad de abrir el proceso de decisión y acción política para dotarlo de unos mayores

---

<sup>2</sup> COM (2001) 428 final.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb83/eb83\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf)

<sup>4</sup> <http://www.bizkailab.deusto.es/wp-content/uploads/2012/07/BIZKAILAB-Instrumentos-Innovadores-de-Gobernanza-de-la-UE.pdf>

niveles de integración, transparencia y de responsabilidad con el objetivo de que estos procesos ganen en cercanía y eficacia. Partiendo de estas consideraciones, la Comisión Europea identificó cinco principios básicos que caracterizan lo que se ha denominado como “buena gobernanza”:

- Apertura, la cual exige cambios en la forma de trabajar por parte de las instituciones y la utilización de un lenguaje sencillo y cercano, fácilmente comprensible y accesible para el público en general;
- Participación ciudadana, desde la concepción hasta la aplicación de las distintas tareas de gobierno;
- Responsabilidad, la cual exige claridad en los compromisos asumidos por todas las partes implicadas en cualquier ámbito de toma de decisión;
- Eficacia, a través de la adopción de medidas oportunas, proporcionadas, guiadas por objetivos claros y posibles, y fruto de la experiencia acumulada;
- Coherencia, la cual precisa de la implicación de las autoridades regionales y locales y de un enfoque adecuado de las políticas dentro de un marco de actuación complejo.

Las instituciones europeas, amparándose en estos principios de buena gobernanza, han articulado una serie de líneas de cambio para las democracias europeas del siglo XXI, de las cuales, hay dos reseñables por su incidencia tanto en las políticas audiovisuales como en la relación entre la administración y los medios de comunicación en sus diferentes ámbitos (nacional, regional y local): por un lado, la mejora de las políticas y de las normativas y, por otro, el incremento en la participación de los actores sociales.

En relación al primer objetivo conviene reconocer que el crecimiento de los mercados y de sus estructuras de funcionamiento genera, de por sí, políticas y actos legislativos más complejos que desembocan en un excesivo volumen de normas detalladas cuyo efecto es su temporalidad e incapacidad de adaptarse al progreso técnico, a la evolución del mercado o, como se ha señalado, a las especificidades de cada ámbito de decisión. Es decir, un defecto de flexibilidad que desencadena, inevitablemente, en un alto grado de ineficacia e incumplimiento de las leyes que se adoptan y, en consecuencia, un elevado grado de escepticismo y de desconfianza en el funcionamiento del sistema. Así, por ejemplo, en el caso de la regulación audiovisual, la aplicación de la Directiva 2010/13/UE de Servicios de Comunicación Audiovisual se va a aplicar en el ámbito regional español cuando dicha norma se ha convertido en algo ya prácticamente obsoleto ya, que de hecho, está en proceso de actualización<sup>5</sup>.

Unido a este mal endémico, a la actualización de los sistemas de gobierno y de los instrumentos de regulación se le exige, cada vez más, una mayor participación de los actores sociales con la convicción de que la madurez democrática depende de la capacidad y posibilidad de los ciudadanos de participar en los debates y en la ejecución de los asuntos públicos. Las autoridades tienen por tanto la obligación de crear espacios en los que dicha participación sea posible y, en el cumplimiento de este objetivo, resulta indispensable potenciar los procesos democráticos del ámbito regional y local ya que la mayoría de las políticas se aplican a esta escala.

Sin embargo, la involucración de estos actores sociales precisa, por un lado, de un mayor esfuerzo de información y formación de los ciudadanos en los asuntos públicos que les afectan y, por otro, de un mayor protagonismo de las autoridades regionales y locales

---

<sup>5</sup> Consideración expuesta y debatida en el seno del Congreso Internacional de Comunicación XXX CICOM “Retos de la televisión autonómica: estructura, financiación, contenidos y audiencias”, 12 y 13 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://congresocicom2015tvautonomicas.com/>

por su responsabilidad y poder efectivo en la aplicación de las políticas y en la articulación de los procesos de democracia regional y local. El éxito de la participación social pasa por implicar a la sociedad civil a través de estructuras capaces de ofrecerles una vía organizada para canalizar sus demandas, reacciones, críticas o propuestas. Dicha implicación debe generar también responsabilidad y transparencia en los procesos.

Estas medidas se integran en el objetivo general de impulsar una cultura reforzada de participación ciudadana para la cual es indispensable establecer cauces de diálogo estructurado en un formato “abierto, transparente y periódico” (Muñoz Saldaña & Gómez-Iglesias Rosón, 2013: 81).

En el proceso de reflexión sobre la necesidad de avanzar en la aplicación de estos objetivos, el CDR publicó en 2009 el Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel. Partiendo del concepto de gobernanza y de la sistematización de los principios y objetivos propios de la buena gobernanza se define la gobernanza multinivel como “la acción coordinada de la Unión, los Estados Miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea”<sup>6</sup>.

Los antecedentes de esta Carta se encuentran en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel firmado en 2009. Con este documento, el CDR lanzó un proceso de consulta con la finalidad de integrar en el conjunto de valores comunes de la Unión una comprensión común y compartida de la gobernanza europea. Tras los resultados de la consulta pública, el CDR renovó su compromiso en 2012 con el Dictamen “Desarrollar una cultura europea de la gobernanza multinivel: el seguimiento del Libro Blanco del Comité de las Regiones”. Desde entonces, está desarrollando activamente un método para supervisar el uso de la gobernanza multinivel, al tiempo que presenta regularmente un cuadro de indicadores al respecto, y está recabando buenas prácticas de gobernanza multinivel en cooperación con la Comisión Europea.

La necesidad de potenciar la gobernanza multinivel se consolida, sumado a los objetivos de gobernanza, por la urgencia de atenuar dos riesgos de las sociedades actuales: el riesgo de la uniformidad, ante el cual debe fomentarse la diversidad de cada Estado y de sus respectivas regiones; y el riesgo de la desigualdad en los Estados miembros y entre los Estados miembros, ante el que hay que responder con la defensa de la solidaridad. De hecho, la aplicación de la gobernanza multinivel se ha convertido en un requisito o condición de buena gobernanza.

Teniendo en cuenta esta realidad, los objetivos de la Carta de Gobernanza Multinivel de abril de 2014 responden a cuatro ámbitos:

- impulsar una «perspectiva europea» en cada región o ciudad, cooperando con los órganos políticos y administrativos del nivel local al europeo, y viceversa;
- promover la colaboración transfronteriza con otras regiones y ciudades, superando las trabas administrativas y las fronteras geográficas;
- modernizar su administración, aprovechando totalmente las soluciones digitales e innovadoras, aumentando la transparencia y apertura, y ofreciendo servicios públicos de calidad fácilmente accesibles para los ciudadanos;
- fomentar la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil en el proceso decisorio, desarrollando en mayor medida la democracia participativa.

---

<sup>6</sup> Esta consideración se apoya en el principio de subsidiariedad que evita que las decisiones y acciones políticas se concentren en un solo nivel de poder y apoya que sean adoptadas en el nivel más apropiado en relación al objetivo perseguido. Teniendo en cuenta que “los entes regionales y locales son responsables de la aplicación del 70% de la legislación comunitaria” por lo que desempeñan un papel fundamental en el devenir de la democracia en Europa en sus diferentes dimensiones.

De estos cuatro objetivos, los dos últimos: ofrecer servicios públicos de calidad y fomentar la participación ciudadana interpelan a la existencia, razón de ser y funcionamiento de los operadores públicos regionales.

### **3. El papel de las televisiones públicas regionales en el desarrollo de la gobernanza multinivel en Europa: el caso del País Vasco, Cataluña y Galicia**

El análisis de los conceptos de gobernanza, buena gobernanza y gobernanza multinivel remiten a objetivos y principios que están especialmente presentes en la configuración de los servicios públicos audiovisuales europeos. Entre las misiones a ellos atribuidas: la accesibilidad, la apertura, la transparencia, el diálogo con las instituciones, el pluralismo, la promoción de la diversidad y riqueza cultural, o la participación han resultado ser, entre otros, los argumentos centrales en la justificación de su permanencia y razón de ser. Por razones diversas (bien de carácter democrático, político, histórico, económico, o tecnológico) el legislador ha asumido, no sin dificultad y oposición, la legitimidad de la posición privilegiada concedida a los operadores públicos en el mercado europeo como garantes de la satisfacción de una serie de misiones de interés general en el espacio audiovisual europeo.

La gobernanza multinivel asume la necesidad, por un lado, de ofrecer unos servicios públicos de calidad (bajo los principios de buena gobernanza); y por otro, de fomentar la democracia participativa y la ciudadanía activa como instrumentos de necesaria regeneración democrática. A continuación se analizará la relación entre estos objetivos y la misión atribuida a los entes públicos audiovisuales regionales y se comprobará si dicha relación queda reflejada en la legislación audiovisual autonómica de tres Comunidades Autónomas: País Vasco, Cataluña y Galicia.

#### **3.1. Servicio público audiovisual regional y gobernanza multinivel**

Una de las escasas certezas extraídas de la historia de la regulación audiovisual europea, también de la autonómica, es la dificultad de “definir con precisión y estabilidad una serie de misiones que sean competencia exclusiva de los operadores públicos o de distinguir entre las prestaciones ofrecidas por las organizaciones que asumen estas obligaciones y el resto de empresas” (Muñoz Saldaña, 2015: 462). A esta dificultad se suma la polémica sobre la extensión de las prestaciones de servicio público al entorno digital y en internet (Miguel de Bustos, Galindo & Casado del Río, 2012: 251).

La justificación de la financiación concedida a los operadores públicos ha sido la piedra de toque en el debate sobre la continuidad del modelo público audiovisual. En su intento de clarificar la adecuación de la financiación pública destinada a estos entes con el régimen de libre competencia del mercado audiovisual en Europa, la Comisión Europea ha incidido, en los dos documentos de referencia sobre este tema, en 2001 y 2009<sup>7</sup>, en que: este tipo de servicios, “a pesar de tener una importancia económica evidente, no son comparables con los servicios públicos de cualquier otro sector económico” ya que “no existe ningún otro servicio que, simultáneamente, tenga un acceso tan amplio a la población, le proporcione tal cantidad de informaciones y contenidos y, de este modo, transmita a las opiniones individuales y la opinión pública e influya tanto en las mismas”, “además, de modo generalizado, la radiodifusión se considera una fuente de información fiable, e incluso la principal para una parte no menos preciable de la población” que, en último término

---

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión (Texto pertinente a efectos del EEE) (2009/C 257/01), DO C 257 de 27.10.2009, p. 0001-0014. Este documento está en la actualidad en proceso de revisión.

“garantiza a todos los ciudadanos un grado equitativo de participación en la vida pública” (2001/C 320/04, puntos 6 y 7; 2009/C 257/01, puntos 9 y 10).

Asimismo, incluso asumiendo que “la definición de misión de servicio público debe ser tan concreta como sea posible” se considerar legítima “una definición cualitativa que encomiende a un operador determinado la obligación de suministrar una amplia gama de programas y una oferta de programación equilibrada y variada”<sup>8</sup>; que dicha definición también puede reflejar el desarrollo y la diversificación de las actividades en la era digital e incluir servicios audiovisuales en todas las plataformas de distribución”<sup>9</sup>; “en la medida en que contribuyen a garantizar el pluralismo, enriquecen el debate cultural y político y amplían la oferta de programas”<sup>10</sup>. Por ello, se entiende que, en el caso de la televisión, “cabe considerar legítima con arreglo al apartado 2 del artículo 86 [en la actualidad apartado 2 del artículo 106] una definición amplia que confíe a un operador determinado la tarea de ofrecer una programación equilibrada y variada, acorde con su función, manteniendo al mismo tiempo cierto nivel de audiencia”. Dicha definición “sería coherente con objetivo de garantizar la satisfacción de las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad y con la obligación de garantizar el pluralismo incluida la diversidad cultural y lingüística”<sup>11</sup>.

Es decir, parece que, sobre el papel, teniendo en cuenta el papel de los servicios públicos audiovisuales no hay duda sobre la necesidad de proteger determinadas prestaciones de servicio público, o cualidades relacionadas con las mismas, en los distintos soportes y plataformas a través de los distintos géneros<sup>12</sup>. Bajo esta premisa, la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, aunque no hace referencia, por la lógica finalidad de dicha norma, a los entes regionales, sí incide en la necesidad de garantizar “condiciones óptimas de competitividad y seguridad jurídica para las tecnologías de la información y los servicios e industrias de medios de comunicación en Europa, así como para el respeto de la diversidad cultural y lingüística”<sup>13</sup>.

De hecho, esta norma se refiere en ocho ocasiones a la obligación por parte de los Estados de preservar la diversidad, en sus diferentes variables<sup>14</sup>, en el seno de los Estados Miembros. Y, de manera más explícita, recuerda que:

En sus Resoluciones de 1 de diciembre de 2005 y 4 de abril de 2006 relativas a la Ronda de Doha y la Conferencia Ministerial de la OMC, el Parlamento Europeo exige que los servicios públicos básicos, tales como los servicios audiovisuales, se excluyan de la liberalización en el marco de la Ronda de negociación relativa al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En su Resolución de 27 de abril de 2006 el Parlamento Europeo brinda su apoyo a la Convención de la Unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales y afirma, en particular, «que las actividades, los bienes y los servicios culturales son de índole a la vez económica y cultural, porque son portadores de identidades, valores y significados, y por consiguiente no deben tratarse como si solo tuviesen un valor comercial». La

<sup>8</sup> 2001/C 320/04, puntos 33 y 34; 2009/C 257/01, punto 47.

<sup>9</sup> 2001/C 320/04, punto 34; 2009/C 257/01, punto 47.

<sup>10</sup> 2001/C 320/04, punto 14; 2009/C 257/01, punto 16.

<sup>11</sup> 2001/C 320/04, punto 33.

<sup>12</sup> “Esta peculiaridad de los servicios audiovisuales se demuestra, por lo demás, por la exclusión de los servicios de radiodifusión del ámbito de la Directiva 2006/123 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (...). Exclusión que fue asumida literalmente en la ley 17/2009, de 3 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por la que se transpone la Directiva” (López García, 2012: 242).

<sup>13</sup> Considerando 4.

<sup>14</sup> Considerando 4, Considerando 5, Considerando 6, Considerando 12, Considerando 19, Considerando 48, Considerando 69 y Artículo 13, apartado 3.

Decisión 2006/515/CE del Consejo, de 18 de mayo de 2006, relativa a la celebración de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales aprobó en nombre de la Comunidad dicha Convención de la Unesco. La Convención entró en vigor el 18 de marzo de 2007. La presente Directiva respeta los principios de dicha Convención<sup>15</sup>.

Como se puede apreciar, incluso desde una perspectiva general, se aprecia una relación entre los objetivos previstos en el desarrollo de la gobernanza y gobernanza multinivel y la misión encomendada a los servicios públicos audiovisuales. El pluralismo informativo, la formación de una opinión pública libre, el derecho de acceso a los medios, la comunicación y el acercamiento entre las instituciones y los ciudadanos, la difusión de la cultura y la preservación del pluralismo cultural y lingüístico constituyen misiones de interés general y un presupuesto esencial para el buen funcionamiento del sistema democrático. Así, parece que el cumplimiento de las exigencias en el gobierno multinivel de transparencia, apertura, accesibilidad y participación requiere de la implicación de los operadores públicos regionales en el cumplimiento de las misiones a ellos encomendadas ahora y en el futuro.

Sin embargo, en una revisión de la legislación autonómica vigente se echa de menos una referencia más concreta al enfoque específico aportado por los estudios y objetivos sobre gobernanza y gobernanza multinivel. En los casos objeto de análisis se puede destacar como:

- En el caso del País Vasco: la Ley 5/1982, de 20 de mayo de creación del Ente Público de Radio Televisión Vasca no hay mención a cuestiones relacionadas con la apertura, la transparencia y la accesibilidad en el sentido de potenciar una nueva relación entre ciudadanos, instituciones (públicas y privadas) y administración en el gobierno de los asuntos públicos. En el caso de la accesibilidad se plantea exclusivamente en referencia al derecho de acceso a los medios por parte de los grupos sociales y políticos significativos (art. 21). Por su parte, la transparencia se asocia exclusivamente con la gestión del ente público (art. 46). No hay menciones relativas a la gobernanza ni a la gobernanza multinivel.
- En el caso de Cataluña: la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales sostiene que el servicio público está orientado “a satisfacer las necesidades democráticas, sociales y culturales de los ciudadanos, a garantizar un acceso universal a la información, la cultura y la educación, a difundir y promocionar la lengua catalana y a ofrecer un entretenimiento de calidad” (art. 2); se refiere a la accesibilidad en el sentido del derecho por parte de los ciudadanos al libre disfrute y uso de los servicios públicos audiovisuales (art. 22) y, al igual que en el caso del País Vasco, por acceso asocial entiende el derecho de acceso a los medios de los grupos políticos y sociales representativos (art. 25). En la misma línea, la transparencia refiere a una cualidad exigible a la gestión de los entes públicos (art. 21). Lo mismo ocurre en la ley 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña. Esta norma, aunque realiza un exhaustivo listado de misiones de servicio público (art. 26.3), no vincula ni compromete sus objetivos con una nueva forma de concebir la gestión del espacio público con lo que ello conlleva. En ninguna de las dos normas hay ninguna referencia a cuestiones relativas a la gobernanza o gobernanza multinivel.
- En el caso de Galicia: la Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia se refiere al acceso o accesibilidad en los mismos términos que en los dos casos anteriores (Preámbulo y art. 4); no hay ninguna mención a la transparencia ni a la apertura; y no tampoco se hace referencia a cuestiones relacionadas con la

---

<sup>15</sup> Considerando 7.



gobernanza. Por último, la Ley 9/2011, de 9 de noviembre, de los medios de públicos de Comunicación Audiovisual de Galicia adolece de las mismas carencias que el resto de normas analizadas, si bien es cierto que incide, algo más, en la cualidad de la accesibilidad asociándola incluso a las ofertas digitales (art. 1). En cualquier caso, tampoco integra objetivos o un enfoque específicos relacionados con la gobernanza multinivel.

Las legislaciones audiovisuales autonómicas son deudoras, al plantear las misiones de servicio público, de un enfoque propio de una comunicación basada en la democracia representativa y, por tanto, en la comunicación unidireccional con escasos niveles de acceso, apertura, interacción o proximidad. Por este motivo, aunque sin menospreciar la importancia de las misiones específicas atribuidas a los operadores públicos regionales hasta ahora (entre otras: defensa y promoción de valores cívicos de convivencia, respeto al pluralismo, refuerzo de identidades propias, o promoción de la cultura y de la lengua autóctonas); cabría esperar una actualización de estos objetivos y principios atendiendo a la necesidades planteadas al hilo de las exigencias de la gobernanza multinivel.

### 3.2. *Servicio público audiovisual regional, democracia participativa y ciudadanía activa*

La calidad de la democracia es un asunto político que se ha puesto de relieve, más si cabe, a raíz de la profunda crisis económica iniciada en 2008 y que constituye uno de los principales ejes de reflexión en el estudio sobre el devenir de las democracias liberales. Como acertadamente se ha señalado, la piedra angular que sustenta al conjunto del pensamiento democrático –y por ende, de las democracias– es la concepción que se tenga de la ciudadanía como agente cívico y de su participación cívica en la vida democrática. La sociedad civil democrática se identifica con “aquel espacio –no estrictamente político (en su sentido institucional), ni de mercado –de participación, plural y diferenciado, donde se puede desarrollar el tejido cívico de una sociedad a través de la puesta en escena de organizaciones, colectivos, entidades, grupos informales, redes, movimientos, ciudadanos” (Fernández-Llóbregas González, 2012: 40).

De hecho, uno de los objetivos centrales del Comité de las Regiones en su Libro Blanco sobre gobernanza multinivel reside en fomentar la participación ciudadana, la cual, reviste dos dimensiones: la democracia representativa, que constituye su fundamento, y la democracia participativa, que la completa. Se entiende por democracia participativa una fórmula intermedia entre la democracia directa y la democracia representativa. La democracia directa es una excepción que se reserva para los casos de especial importancia o para aquéllos en los que se quiere poner en cuestión la decisión de los representantes. Por otra parte, la democracia representativa constituye la forma normal de gobierno en los Estados modernos, y, hasta la fecha, no hay indicios de alternativas practicables por razones obvias: tamaño de los Estados, número de decisiones a tomar, complejidad de las mismas, etc. Entre estas dos modalidades de expresión democrática puede situarse una tercera –precisamente, la *democracia participativa*– que, aunque atribuye la decisión final a los representantes, permite, sin embargo, la intervención de los destinatarios de la decisión en el proceso decisorio (Vizioli, 2014: 189).

La democracia participativa implica “acercar, mediante los instrumentos participativos que la componen, a los ciudadanos a la toma de decisiones sobre su gobierno, permitiéndoles tener un mayor control sobre sus representantes, mejorando así la relación de confianza entre gobernantes y gobernados y fortaleciendo la democracia antes posibles procesos degenerativos” (Ramírez Nardiz, 2014: 179).

Por tanto se pueden considerar dos objetivos esenciales de la democracia participativa, por un lado: la ampliación de la participación directa de los ciudadanos en el gobierno de su

comunidad y el aumento del control que dichos ciudadanos ejercen sobre sus representantes políticos y sus gobernantes. Entre las ventajas de fomentar la democracia participativa se han destacado, entre otras: la mejora del intercambio de información entre la administración y la ciudadanía; el aumento de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; el desarrollo de la formación cívica de los ciudadanos; la identificación más intensa del ciudadano con la comunidad de la que forma parte; y la revalorización de la democracia como modelo político.

Por su parte, el concepto de ciudadanía activa o participación ciudadana es un concepto más amplio que incluye, pero no se agota, en los instrumentos propios de la democracia representativa. Entre las críticas a los promotores de una ciudadanía activa destaca, por un lado, la consideración de su carácter anacrónico e inadecuado a las características de las sociedades actuales. Esta crítica sostiene que el tamaño de las mismas impediría la participación ciudadana en los asuntos públicos, sólo posible en comunidades reducidas que permiten “una interacción cara a cara entre sus miembros”. Los críticos denuncian asimismo que dicha participación exigiría un alto grado de virtud cívica al ciudadano y basta constatar la apatía de los hombres y mujeres actuales hacia la implicación en asuntos públicos o de la comunidad. En respuesta a estas consideraciones, conviene resaltar las voces que advierten de que “el ejercicio de la ciudadanía activa es la vía por excelencia de la autorrealización individual” y que existe una vinculación directa entre vida cívica y vida buena<sup>16</sup> (Guichot Reina, 2013: 30-31). En esta misma línea, los defensores de una mayor involucración por parte de los ciudadanos en la vida pública arguyen que dicha involucración resulta indispensable para la regeneración democrática de las sociedades democráticas de este siglo.

¿Cómo estimular la democracia participativa y la ciudadanía activa? Entre las múltiples medidas a adoptar, existe un consenso generalizado sobre la relación existente entre salud democrática, ciudadanía activa y calidad en el uso y consumo de medios. Por un lado, tanto el desarrollo de la democracia participativa como el fomento de la ciudadanía activa exigen que los ciudadanos cuenten con una información rigurosa y suficiente sobre dichos temas y, por otro, precisa de una plataforma o lugar de encuentro entre ciudadanos e instituciones. Sin embargo, el acceso a la información supone un esfuerzo y un coste para el ciudadano. Como acertadamente se ha advertido, uno de los principales retos para el ciudadano del siglo XXI reside en la inabarcabilidad e incertidumbre de la información. Al mismo tiempo, tampoco resulta fácil la búsqueda de una plataforma o lugar de encuentro que busque establecer un diálogo e interacción entre ciudadanos, instituciones y administración con vocación de neutralidad y servicio público. Los operadores regionales de servicio público pueden colaborar activamente en dicho proceso.

Por otro lado, en el triángulo ciudadanía activa, salud democrática y consumo de medios cada vez se hace más evidente la necesidad de mejorar la relación de los ciudadanos con el mundo digital. Es lo que se conoce como “alfabetización digital”, la cual tiene una influencia directa en el desarrollo de la democracia y que dependerá, en gran medida, de la competencia digital de sus ciudadanos (Silver, 2009: 19). La Comisión Europea ha definido este término como “la capacidad de acceder a los medios de comunicación, comprender y evaluar con criterio diversos aspectos de los mismos y de sus contenidos, así como de establecer formas de comunicación en diversos contextos”. Y ha insistido expresamente en que “los ciudadanos necesitan desarrollar habilidades analíticas que permitan un mejor entendimiento intelectual y emocional de los medios de comunicación digitales” (Recomendación 2009/625/CE). En la medición de 2009 España ocupaba en alfabetización digital un puesto intermedio entre los 27 países analizados, a gran distancia de Francia,

---

<sup>16</sup> Esta es la posición sustentada por el humanismo cívico y por filósofos como J.S. Mill o Hanna Arendt.

Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Holanda o Alemania<sup>17</sup>. Australia, Nueva Zelanda y Canadá son, en la actualidad, los países más avanzados del mundo en materia de alfabetización mediática y, en Europa, destacan: Noruega, Islandia, Luxemburgo, Suecia, Finlandia, Holanda, Dinamarca y el Reino Unido. Por tanto, parece probada la existencia de una relación entre participación ciudadana, consumo de medio y desarrollo democrático.

Sin duda, el ámbito regional es el más adecuado para fomentar tanto la ciudadanía activa como la democracia participativa ya que al ser un ámbito acotado “la evidente cercanía entre gobernantes y gobernados funde el interés particular con el interés general de la comunidad” (Eberdhardt, 2015: 87).

Por tanto, el fomento de la democracia participativa y de la ciudadanía activa está inevitablemente relacionado con el consumo y uso de medios y, teniendo en cuenta que es en el ámbito regional donde la participación ciudadana se hace posible, el protagonismo de los servicios públicos autonómicos, por las misiones a ellos encomendadas, resulta ineludible.

Prueba de ellos es la insistencia del CDR en la necesidad de fomentar una mayor cobertura por parte de los medios de comunicaciones locales y regionales sobre el impacto de las políticas públicas sobre la vida cotidiana de los ciudadanos, así como la urgencia de reforzar su potencial de comunicación, información y mediación apoyándose en nuevas herramientas de comunicación.

Sin embargo, al igual que se constataba en el apartado anterior, también en lo relativo a la participación ciudadana, las leyes audiovisuales autonómicas están necesitadas de una necesaria actualización. Así, la revisión de la normativa audiovisual española que afecta a los entes públicos regionales de las tres Comunidades Autónomas objeto de análisis nos descubre que:

- En el caso del País Vasco: la Ley 5/1982, de 20 de mayo de creación del Ente Público de Radio Televisión Vasca, el Preámbulo de la Ley se refiere a la función del ente como instrumento de “participación política de los ciudadanos vascos”. Sin embargo, destaca que el articulado de dicha ley no vuelva a referirse a esta cuestión ni concrete medidas específicas de participación o de fomento de la ciudadanía activa o participación ciudadana.
- En el caso de Cataluña: la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, en su artículo 25, hace una breve referencia al tradicional “acceso social de los grupos políticos más significativos”. Por su parte la ley 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña, en su artículo 23 y bajo el título “Definición general y alcance del servicio público comunicación audiovisual”, se propone: facilitar la participación de los ciudadanos de Cataluña en la vida política, económica, cultural y social. Sin embargo, el artículo que desarrolla las misiones específicas de los operadores públicos de la Generalidad, el artículo 25, no incluye ninguna mención a la participación ciudadana o al fomento de la ciudadanía activa.
- En el caso de Galicia, la Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia, únicamente en su Introducción, de manera a general, refiere a la necesidad que tienen los ciudadanos de “expresarse con los medios oportunos dentro de nuestro espacio audiovisual y cultural”. Por su parte, la Ley 9/2011, de 9 noviembre, de los medios públicos de Comunicación Audiovisual de Galicia, en su Preámbulo apunta de manera general al fomento de principios como el de la accesibilidad que, junto con el pluralismo y la veracidad, tiene como fin “contrinuir a la formación de una opinión pública informada”. Sin embargo, el artículo 4 de dicha ley sobre “Principios inspiradores y alcance” tampoco no incluye ninguna mención objetivos específicos

---

<sup>17</sup> “Testing and Refining Criteria to Assess Media Literacy Levels in Europe” (2011).

sobre fomento de la participación ciudadana. Por último en el Capítulo III de dicha ley sobre Pluralismo Democrático la norma hace referencia al Derecho de acceso (artículo 39) en sentido clásico: participación de grupos sociales y políticos representativos.

Como se puede apreciar, aunque hay consideraciones generales sobre el tema de la participación ciudadana, ninguna de las tres legislaciones audiovisuales autonómicas analizadas desarrollan el apartado sobre fomento de la participación ciudadana como misión específica de servicio público en el ámbito audiovisual regional. A pesar de que las aportaciones sobre gobernanza y gobernanza multinivel enlazan sus objetivos sobre participación con el papel de los medios regionales y de proximidad, éstas no han tenido, de momento, una adecuado reflejo en las leyes adoptadas.

## 5. Conclusiones

Entre las evidencias extraídas del estudio realizado cabe destacar en una línea argumental:

1. La apuesta por parte de las instituciones comunitarias en la necesidad de avanzar en la implantación de la gobernanza y de la gobernanza multinivel en el camino de renovación de las democracias europeas del siglo XXI.
2. La consideración de la gobernanza como una nueva forma de entender el gobierno y la gestión de los asuntos públicos caracterizada por: complejidad en los procesos; cambio en la posición de los poderes públicos y entrada de nuevos y diferentes agentes (públicos y privados) en la toma y puesta en marcha de decisiones de gobierno; una estructura en red; nuevos instrumentos de regulación; una articulación de abajo hacia arriba; y participación ciudadana. La buena gobernanza está presidida por los principios de apertura; accesibilidad, flexibilidad y eficacia.
3. La necesidad de potenciar la gobernanza multinivel, entendiendo ésta como la implicación y colaboración de las instituciones regionales y locales en el desarrollo de la gobernanza bajo los principios de participación, cooperación, apertura, transparencia, inclusividad y coherencia.
4. La relación y conexión existente entre dos de los objetivos específicos de la gobernanza multinivel (prestación de servicios públicos de calidad y fomento de la ciudadanía activa/participación ciudadana) y la existencia y misión atribuida históricamente a los operadores de servicio público regionales.
5. La necesidad de actualizar o completar las legislaciones audiovisuales autonómicas estudiadas (País Vasco, Cataluña y Galicia), en concreto:
  - en relación a la definición de sus objetivos de servicio público y la inclusión de los objetivos de la gobernanza multinivel dentro de las misiones atribuidas a los operadores regionales que satisfacen dichos objetivos en términos de: participación, cooperación, apertura, transparencia, inclusividad y coherencia.
  - en relación a sus objetivos de fomento de la democracia participativa y de la ciudadanía activa superando la consideración tradicional de participación como “acceso los grupos políticos y sociales significativos”.

## Referencias

- Azurmendi, A., Manfredi Sánchez, J.L. & López Vidales, N. (2012). La reforma de las televisiones autonómicas a partir de la nueva regulación del audiovisual, Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual. En J.C. Miguel de Bustos and M. A. Casado del Río (coords.) *Televisión autonómicas, Evolución y crisis del modelo público de proximidad*. Barcelona: Gedisa.
- Carta de Gobernanza Multinivel en Europa*, de 3 de abril de 2014  
<https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>. (Recuperado el 17 de noviembre de 2015).
- COM (2001) 428 final, *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*.
- Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión (Texto pertinente a efectos del EEE) (2009/C 257/01), DO C 257 de 27.10.2009, p. 0001-0014.
- Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. (2001/C 320/04). Diario Oficial n° C 320 de 15/11/2001 p. 0005 - 0011.
- Dictamen del Comité de las Regiones, de 14 de diciembre de 2000. *Las nuevas formas de Gobernanza – Europa: un marco para la iniciativa de los ciudadanos*, CDR 182/2000 fin.
- Dictamen del Comité de las Regiones, de 16 de febrero de 2012. *Desarrollar una cultura europea de la gobernanza multinivel: el seguimiento del Libro Blanco del Comité de las Regiones*, CDR 273/2011 fin.
- Directiva 2010/13/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) (versión codificada), DO L 95, de 15-04.2010, pp. 1-24.
- Eberhardt M.L. (2015). Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Araucaria*. 17/33: 83-106.
- Estudio Bizcailab. (2012). *Instrumentos innovadores de gobernanza en la Unión Europea: impacto en la gestión pública y en la competitividad regional*.  
<http://www.bizcailab.deusto.es/wp-content/uploads/2012/07/BIZKAILAB-Instrumentos-Innovadores-de-Gobernanza-de-la-UE.pdf> (Recuperado el 20 de octubre de 2015).
- Eurobarómetro de junio de 2015 *Public opinion in the European Union*  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb83/eb83\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf) (Recuperado el 10 de noviembre de 2015).
- Fernández-Llóbreg González, F. (2012). Humanismo, participación y ciudadanía cívica. Elementos para una democracia de calidad. *Revista Española de Ciencia Política* 30: 31-53.
- Guichot Reina, V. (2013). Participación, ciudadanía activa y educación. *Teoría de la Educación* 25: 25-47.
- Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales.
- Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña.
- Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del Ente Público de Radio Televisión Vasca.
- Ley 6/1999, de 1 de septiembre, del Audiovisual de Galicia.
- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, BOE núm. 79, de 01 de abril de 2010, pp. 30157-30209.
- Ley 9/2011, de 9 de noviembre, de los medios de públicos de Comunicación Audiovisual de Galicia).

- Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la *Gobernanza Multinivel*, de 18 de junio de 2009. CdR 89/2009 fin.
- López García, M. (2012). *La oferta de contenidos audiovisuales: servicio público, libre competencia y derecho a la información*. Pamplona: Thomson Reuters.
- Mariscal, N. (2011). Presentación. *Cuadernos Europeos de Deusto* 45: 13.
- Miguel de Bustos, J.C. & Casado del Río, M.A. (2012). Servicio público y nuevas tecnologías. En J.C. Miguel de Bustos y M.A. Casado del Río (coords.) *Televisiones autonómicas, Evolución y crisis del modelo público de proximidad*. Barcelona: Gedisa.
- Muñoz Saldaña, M. & Gómez-Iglesias Rosón, V. (2013). El protagonismo de la autorregulación y de la correulación en el nuevo mercado audiovisual digital. *Trípodos* 32: 77-92.
- Muñoz Saldaña, M. (2015). La financiación de RTVE. Qué hay de permanente en un debate que fluctúa. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico* 21: 455-470.
- Ramírez Nardiz A. (2010). *Democracia participativa [Recurso electrónico]: la democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ramírez Nardiz, A. (2014). La participación como respuesta a la crisis de representación: el rol de la democracia participativa. *Revista de Derecho Político* 90: 177-210.
- Silver, A. (2009). Aproximación europea a la educación en medios: avanzando hacia una sociedad del conocimiento inclusiva. *Comunicar* 32: 19-20.
- Testing and Refining Criteria to Assess Media Literacy Levels in Europe. (2011). [http://www.eavi.eu/joomla/images/stories/Publications/study\\_testing\\_and\\_refining\\_media\\_levels\\_in\\_europe.pdf](http://www.eavi.eu/joomla/images/stories/Publications/study_testing_and_refining_media_levels_in_europe.pdf) (Recuperado el 4 de noviembre de 2015).
- Vizioli, N. (2014) La democracia participativa en la legislación regional italiana. *Revista catalana de Dret Públic* 48: 185-205.